

# ^ УПРАВЛЕНИЕ МЕГАПОЛИСОМ

№ 6 (30)' 2012

## РЕДКОЛЛЕГИЯ

Митрошкин О. А.	первый зам. главного редактора, доктор философских наук, профессор
Бабочкин П. И.	доктор философских наук, профессор
Евстафьев В. Ф.	доктор технических наук, профессор
Казанчев Ю. Д.	кандидат юридических наук, профессор
Кириллова А. П.	доктор экономических наук, профессор
Криворученко В. К.	доктор исторических наук, профессор,
Райков А. П.	доктор технических наук, профессор
Судас И. Г.	доктор философских наук, профессор

## РЕДАКЦИЯ

Митрошкин О. А. (*первый зам. глав. редактора*), Криворученко В. К. (*зам. глав. редактора*), Сивков К. В. (*зам. глав. редактора*), Шаховой В. А. (*зам. глав. редактора*), Ениев О. А. (*отв. секретарь*), Афанасьев М. Б., Яковлева Е. И.

При отборе материалов для публикации главным критерием является их высокий научный уровень. Рукописи рецензируются, все материалы, публикуемые в журнале, проходят научную экспертизу.

Авторы опубликованных материалов несут ответственность за их содержание, подбор и точность приведенных фактов, цитат, статистических данных, собственных имен, географических названий. Редакция не вступает в переписку с авторами.

Мнение авторов не всегда совпадает с позицией редакции, редакционного совета и редакционной коллегии.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале «Управление мегаполисом», допускается только с письменного согласия редакции.

**Управление мегаполисом:** Научно-теоретический и аналитический журнал. № 6 (30)' 2012. - М.: Изд-во НИК «Контент-Пресс», 2012.

Адрес редакции: 109439, Москва, Волгоградский проспект, 128, корп. 5, к. 124.

Контакты: тел./ факс (499) 742-06-81, E-mail: [it-pa@ua.ru](mailto:it-pa@ua.ru).

Учредитель журнала - Научно-издательская компания «Контент-Пресс».

Свидетельство о регистрации журнала - ПИ №ФС 77-33845, выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, от 23 октября 2008 г.

Адрес учредителя: 109439, Москва, Волгоградский проспект, д. 128, корп. 5, к. 124.

Журнал отпечатан в Научно-издательском комплексе ООО НИК «Контент-Пресс» по адресу: 109444, Москва, ул. Сормовская, д. 8, корп. 2, к. 126.

Тираж - 420 экз. Заказ № 18 от 14.12.2012 г.

Цена свободная.

## ЛОББИЗМ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

### *LOBBYISM AND ITS IMPACT ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION INSTITUTIONAL MECHANISM*

**Аннотация.** В статье рассматривается понятие лоббизма, его реальное проявление в государственных органах Украины. Под лоббизмом принято понимать политико-правовой институт демократического общества, инструмент взаимодействия власти и общества. Лоббизм всё больше рассматривается как синоним политической формы защиты корпоративных интересов во взаимоотношениях с властными структурами. В статье даётся оценка различным проявлениям лоббизма.

**Ключевые слова:** государство, общество, лоббизм, государственная власть, корпоративные интересы.

**Abstract.** The article considers the concept of lobbying, its real manifestation of the state bodies of Ukraine. Under the lobbying it is accepted to understand the political and legal institution of democratic society, a tool of interaction between the authorities and the society. Lobbying is increasingly regarded as a synonym of the political forms of protection of corporate interests in relations with power structures. The article assesses the various forms of lobbying.

**Keywords:** state, society, lobbying, government, corporate interests.

Общезвестно, что государство играет ключевую роль в жизни общества, поскольку принятые им решения прямо или косвенно касаются жизненных интересов как отдельных граждан, так и их объединений, социальных групп. В этой связи закономерно, что у субъектов гражданского общества возникает объективная заинтересованность в принятии государством определённых решений, отвечающих их потребностям и интересам. С другой стороны, очевидно, что государственная власть объективно не в состоянии удовлетворить одновременно и максимально полно интересы всех субъектов, что порождает проблему определения очерёдности, приоритетности осуществления тех или иных интересов [Малько 1995: 59].

---

\* **Яковіюк Іван Васильєвич** – кандидат юридических наук, доцент, заступник директора по науці Науково-дослідницького інституту державного будівництва і місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, доцент кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридическа академія України імені Ярослава Мудрого» (Київ, Україна).

*Yakovyuk Ivan Vasilievich* – candidate in Law, associate Professor, Deputy Director for science of the Scientific and research Institute of state construction of government and local self-government, the Ukraine National Academy of Law; associate Professor, the Department of theory of state and law, the National University of «Ukraine Law Academy named after Yaroslav the Wise» (Kyiv, Ukraine).

Учитывая сказанное, абсолютно закономерным надо считать стремление различных социальных групп<sup>1</sup> воздействовать на политику государства с целью её переориентации в соответствии со своими интересами, стимулировать принятие выгодных для себя управленческих решений. В этих условиях формирование лоббизма, под которым принято понимать политико-правовой институт демократического общества, являющийся необходимым инструментом взаимодействия власти и общества, было абсолютно закономерным. С начала XIX в.<sup>2</sup> лоббизм рассматривается как синоним политической формы защиты корпоративных интересов во взаимоотношениях с властными структурами<sup>3</sup>.

Цель лоббизма состоит в том, чтобы добиться от парламента, правительства принятия или отклонения тех или иных нормативных актов. Для её реализации создаются специальные структуры. Так, практически все большие корпорации, союзы предпринимателей, профессиональные ассоциации, общественные организации имеют в своей организационной структуре специальные подразделения, занимающиеся исключительно лоббистской деятельностью. Кроме того, заинтересованные группы могут пользоваться услугами наёмных лоббистов, в качестве которых чаще всего выступают влиятельные юридические или консультативные (профессионально-лоббистские) фирмы. Существуют также структуры, напоминающие по некоторым признакам предпринимательские, профессиональные или общественные организации, но полностью или преимущественно лоббистские по своей сущности.

Лоббизм - это инструмент самоорганизации гражданского общества, при помощи которого мобилизуется общественная поддержка или оппозиция любому законопроекту, осуществляется влияние на проводимую государством политику. Лоббизм в демократическом государстве выступает своеобразным противником бюрократии, принуждающим власть «быть в форме», реагировать на потребности отдельных социальных групп и общества в целом. Он обеспечивает социально-политическое стимулирование, направленное на ускорение процессов преобразования в обществе, достижения определенных целей, осуществления конкретных действий власти. Лоббизм - это и средство достижения компромисса, взаимного уравнивания и примирения различных интересов. Практика доказывает, что лоббистские группы, отстаивающие часто диаметрально противоположные интересы, как

<sup>1</sup> Следует отметить, что в гражданском обществе группы интересов чутко реагируют на изменения во властных отношениях и оперативно к ним подстраиваются, что наглядно иллюстрирует история становления Европейского Союза, появление которого ознаменовало перераспределение центром принятия властных решений в объединенной Европе, а, соответственно, и переориентацию групп интересов с национального на наднациональный уровень власти. С другой, изменение численности и вида групп служит показателем трансформации приоритетов гражданского общества.

<sup>2</sup> Термин «лобби» в значении «лобби-агент» впервые зафиксирован в 1829 г. в штате Нью-Йорк. С 1873 г. данный термин входит в политический лексикон и в Англии. Однако общепотребляемым он стал в Англии только в XX в.

<sup>3</sup> Следует, однако, отметить, что не всякая форма влияния признается лоббизмом, а лишь та, которая осуществляется в соответствии с нормами права и общепринятыми морально-этическими нормами.

это не парадоксально звучит, способствуют сохранению определенного равновесия между интересами различных общественных сил и достижению консенсуса при принятии управленческих решений.

Традиционно бытовало мнение, что лоббистская деятельность сосредоточена на центральном уровне государственной власти. Создание и успешное развитие Европейского Союза как наднациональной организации власти, которой национальные правительства шаг за шагом передают право реализации всё новых суверенных прав и отдельных полномочий, побудило группы интересов в значительной мере переориентировать свою лоббистскую деятельность с национального на наднациональный уровень [Курчевска 2002: 119].

Процесс формирования лоббистских структур при Европейских сообществах, представляющих интересы европейских корпораций, связан с подписанием в 1957 г. Договора об учреждении Европейского экономического сообщества. Так, уже в 1958 г. были созданы две группы давления: (1) Комитет аграрных организаций в ЕС (СОРА, в настоящее время – СОРА-COGECA), лоббирующий интересы европейских фермеров в рамках единой аграрной политики ЕС, и (2) Союз конфедераций промышленников и работодателей ЕС (UNICE, с 2007 г. – BUSINESSSEUROPE), представляющий собой зонтичную структуру, объединяющую предпринимателей из стран-членов ЕС, а также стран-партнеров.

Однако активизация деятельности лоббистских структур, стремительный рост их числа наблюдается в конце 80-х гг., что связано с подписанием в 1986 г. Единого Европейского Акта. Данный документ существенно расширил компетенцию институтов Европейский сообществ, передав в их ведение создание общего европейского рынка, а так же правовое регулирование научно-технической, экологической, и региональной политики. В итоге, как отмечают эксперты в сфере европейской интеграции, на 2004 г. до 75% экономического законодательства, проходящего утверждение в национальных парламентах стран-членов ЕС, разрабатываются институтами ЕС [Бордачёв 2004].

По мере углубления европейской интеграции, расширения компетенции институтов объединенной Европы ЕС превратился во второй, после Вашингтона, мировой центр лоббистской деятельности<sup>4</sup>. Это обусловлено тем, что около 80% правовых норм, действующих на территории стран ЕС, приняты не национальными правительствами, а институтами Союза. Естественно, что для эффективной работы и снижения рисков в новых условиях бизнесу необходимы ресурсы информации и влияния, позволяющие репрезентировать свои интересы перед наднациональным уровнем власти.

<sup>4</sup> Считается, что при институтах ЕС на сегодня работают порядка 15 тыс. лоббистов. По данным исследовательского центра «Европейская корпоративная обсерватория», около 70% из них действуют в интересах крупного бизнеса, 20% лоббируют интересы регионов, городов и межрегиональных объединений и 10% представляют неправительственные структуры, включая торговые ассоциации, организации здравоохранения, защиты окружающей среды и т.д. [См.: Лавров, Сих 2009].

Развитие лоббизма в объединённой Европе выразится не только в увеличении количества лоббистских структур, но и в изменении сущности их деятельности [Болес детально см.: Курчевска 2002: 123-135]. Если первоначально лоббистские группы занимали позицию, направленную преимущественно на снижение рисков, связанных с изменениями в нормативном поле компаний, то с середины 80-х превалирует тактика наступательного лоббизма (основным вектором деятельности становится разработка институтами ЕС выгодного для крупного бизнеса курса промышленной и конкурентной политики).

Лоббисты работают со всеми институтами ЕС, от которых зависит принятие решений. Например, с Советом, который определяет переговорный мандат по торговым вопросам. Однако лоббирование его решений затруднено, во-первых, в силу закрытости данного института для групп, во-вторых, слабостью позиций лоббирующих групп на уровне национальных министерств экономического блока и в Комитете постоянных представителей (корепер). В итоге успешное продвижение проектов через Совет не может носить системного характера.

Более важное значение имеют контакты лоббистов с Европейской комиссией, которая ведёт международные торговые переговоры и соответственно испытывает потребность в экспертных знаниях и правильной оценке индекса агрегированных европейских интересов, позволяющего определить общие потребности Союза [Cocle 1999]. Следует отметить, что Комиссия заинтересована в сотрудничестве с лоббистскими группами, с которыми она проводит различные общественные обсуждения и которые обеспечивают её экспертными заключениями по широкому кругу вопросов. Следует отметить, что в некоторых случаях (например, при определении приоритетных для частного сектора задач, связанных с доступом на рынки третьих стран) мандат на проведение торговых переговоров не может быть утверждён без учёта мнения неправительственных организаций. Не менее важное значение для лоббистов представляют Генеральный директорат Комиссии ЕС по торговле и Комитет 133, выполняющий функции консультативного органа по торговой политике.

Лоббирование интересов через Европейский Парламент ограничено. Это связано прежде всего с тем, что данный институт не играет существенной роли при определении задач торговой политики. Однако это не означает, что с ним не проводятся постоянные консультации (например, через Комитет по международной торговле) европейскими и национальными ассоциациями, имеющими наибольшую степень доступа к этому институту. Открытость Парламента к данным группам интересов объясняется тем, что его депутаты избираются на национальном уровне, следовательно, успех их переизбрания зависит в частности от того, насколько они владеют информацией о нуждах своего электората. Заинтересованность Европейского Парламента в целом в таких консультациях состоит в возможности поддержать свою независимость во взаимоотношениях с другими институтами ЕС.

Поскольку лоббизм является неотъемлемым атрибутом демократического государства, то законодатель ищет пути его легализации с целью перевести прямое влияние, осуществляемое путём подкупа, в не прямое воздействие, заключающееся в предоставлении органам власти информации, подтверждающей объективный характер интересов и тем самым обосновывающей требования определённых «групп влияния».

Легализация лоббистской деятельности осуществляется на основе специальных законодательных актов, которые регулируют вопросы регистрации лоббистских групп и порядок осуществления их деятельности, устанавливают запреты и меры ответственности за их несоблюдение. Аналогичную задачу вынужден решать и Европейский Союз. Вопрос о прозрачности взаимоотношений институтов ЕС с группами интересов впервые поднимался отдельными депутатами Европейского парламента в середине 90-х гг., однако официально вопрос о лоббистской деятельности был поставлен только в начале 90-х, когда было подготовлено ряд докладов по этому вопросу<sup>5</sup>, выводы которых были учтены и после существенной доработки включены в Регламент Европейского парламента (ст. 9), который вступил в силу в мае 1997 г. В частности были упорядочены вопросы посещения здания Европарламента, подачи депутатами Парламента деклараций о доходах, а также установлена обязанность депутатов публично заявлять о своих личных интересах в ходе выступлений на заседаниях Европарламента, в случае если эти интересы каким-либо образом связаны с предметом рассмотрения. Был создан специальный публичный реестр лоббистов, работающих в Европейском Парламенте.

Параллельно с Европейским Парламентом вопросами деятельности лоббистов занялась и Европейская комиссия, которая в принципе признаёт обоснованным лоббирование («представление интересов»), поскольку оно способствует обеспечению законодателей специализированной информацией со стороны заинтересованных организаций и, следовательно, способствует лучшему отражению потребностей правового регулирования в законотворческом процессе. В отличие от Европейского Парламента Комиссия изначально заявила о своей открытости в отношении групп интересов [Бореев 2008: 5] и о стремлении сохранить неформальный характер взаимодействия с лоббистскими структурами. С целью упорядочить отношения своих чиновников с лоббистами Комиссия создала свой реестр, в котором на сегодня значится более 2700 лоббистских структур. Открывая этот добровольный реестр, Европейская комиссия хочет позволить гражданам ЕС узнать, какие общие или специфические интересы влияют на процесс принятия решений в европейских институциях и какие ресурсы тратятся на это. Следующим логическим шагом в регулировании лоббистской дея-

<sup>5</sup> В октябре 1992 г. был подготовлен доклад М. Гале, в 1994 г. – доклады Г. Форда и Ж.-Т. Нордманна.

тельности в ЕС должно стать создание совместного реестра с Европейским Парламентом<sup>6</sup>.

Вследствии жесткой критики Европейского Союза из-за «дефицита демократии» Европейская комиссия 13 сентября 2000 г. утверждает «Кодекс надлежащего административного поведения», в котором были изложены принципы её взаимоотношений с общественностью, а в Белой книге по вопросам управления в Европе (2001 г.) формулируется задачи по усилению вовлеченности гражданского общества в процесс разработки политики ЕС. В 2005 г. для обеспечения беспристрастности работы институтов Союза Комиссия запустила программу «Европейская инициатива по обеспечению прозрачности», которая также регулировала вопросы лоббистской деятельности.

В 2007 г. ведущие брюссельские лоббистские организации (ЕРА-СА, ИРКА, 5ЕАР) предложили сформулировать принципы, на основе которых, по их мнению, должен быть разработан «Кодекс поведения участников взаимоотношений с европейскими органами власти». Европейская комиссия прямо не возражала против его принятия, однако высказывала сомнения в целесообразности. Свою позицию она аргументировала тем, что Договор о ЕС и Внутренний устав Еврокомиссии в достаточной мере регламентируют Этические аспекты деятельности брюссельских чиновников, что гарантирует соблюдение принципа непредвзятости при принятии ими решений. В этих условиях принятие Кодекса приведёт лишь к дублированию норм. Вместо принятия Кодекса Комиссия предлагает лоббистским структурам перевести свою деятельность в русло самоорганизации, что предполагает принятие собственных кодексов поведения на основе определённых Европейской комиссией минимальных критериев поведения<sup>7</sup>. Однако после долгих обсуждений Европейская комиссия всё же одобрила кодекс поведения, содержащий правила для лоббистов при их контактах с сотрудниками данного института. В июне 2008 г. Европейской комиссией был дан старт процедуре добровольной регистрации для тех структур, которые занимаются представлением определённых интересов в институтах Европейского Союза.

Анализ современного состояния законодательного регулирования лоббизма позволяет сделать вывод о том, что в Европейском Союзе создана минимально необходимая нормативная база для регулирования деятельности лоббистов в институтах ЕС. Вместе с тем следует отметить, что в отличие от США и ведущих государств-членов ЕС лоббирование в объединённой Европе остаётся не до конца урегулированной сферой деятельности, что, учитывая возрастание интереса институтов гражданского общества к решениям, принимаемым на

<sup>6</sup> В резолюции о лоббировании Европарламента, одобренной в мае 2008 г., рекомендовано «создать» общий реестр по унифицированным правилам для всех организаций ЕС. [См.: Лавров,

<sup>7</sup> 11 декабря 2002 г. еврокомиссия опубликовала Сообщение «Общие принципы и минимальные нормы для проведения Европейской комиссией консультаций с заинтересованными сторонами». [См.: Бореев 2008: 5-6].

наднациональном уровне, делает задачу по дальнейшему усовершенствованию законодательной базы ЕС в данной сфере всё более актуальной.

### ИСТОЧНИКИ

1. Бордачёв, Т. В. 2004. *Лоббизм по-европейски* // Россия в глобальной политике. 2004 № 1. Январь - февраль.
2. Бореев А. В. 2008: *Регулирование корпоративного лоббизма в Евросоюзе: хроники комитетов по поддержанию транспарентности* // Советник Президента: информационно-аналитическое издание. Март 2008, М.
3. Курчевска У. 2002. *Лоббизм в Европейском Союзе* // Европа: журнал Польского института международных дел. Т. 2. № 3(4).
4. Лавров К., Сих П. 2009. *Европейские «Брокеры власти»* // Лоббист. № 2 (14).
5. Малько А. В. 1995. *Лоббизм* // Общественные науки и современность. № 4.
6. *Socle of Consultancy of Lobbying*. 1999. ТЪе Килез о" Проеселитег оГ Ёде Еигореан РагЪа-теп(.